

S-GJG-17-077939

Bogotá, D.C., 3 de Octubre de 2017

Señor
BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
COMISIÓN SEGUNDA	
Nombre:	<i>Manif</i>
Fecha:	<i>03-10-17</i> Hrs. <i>10:00 AM</i>
Radicionado:	<i>399</i>

Asunto: Concepto a proyecto de ley No. 029/2017C

Señor Secretario General:

De manera atenta hago referencia al proyecto de ley No. 029/2017C *Por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.* En atención a lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco exclusivo de sus competencias, otorga concepto institucional al proyecto de ley en comento:

Análisis jurídico:

De la visa

El concepto de *visa* corresponde a la autorización concedida por el Gobierno Nacional a un extranjero para el ingreso al territorio nacional, cuyo otorgamiento corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores.

De conformidad con el artículo 2.2.1.11.1.1 del Decreto 1067 de 2015¹ la definición de la *visa* es: «*Es la autorización concedida por el Ministerio de*

¹ Decreto 1067 de 2015 «*Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*»

Relaciones Exteriores a un extranjero para que ingrese y permanezca en el territorio nacional.

Otorgada una visa, el Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá por una sola vez, documento electrónico o impreso en etiqueta oficial con indicación de número, clase o tipo de visa y periodo de validez.»

De tal manera que, es competencia discrecional del Gobierno Nacional, de conformidad con el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, esta competencia es de acuerdo con el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con los tratados internacionales, y en armonía con el capítulo 11 (Disposiciones migratorias) del Decreto 1067 de 2015 «Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores», y demás normas que regulan la materia en el Sector de Relaciones Exteriores.

Por ser una atribución de competencia exclusiva del Gobierno Nacional, el proyecto de ley resulta contrario a la Constitución Política en la medida que de forma directa viola la restricción constitucional que tiene el Congreso de la República de no interferir en el ejercicio de las competencias propias de otro poder, de tal manera que, la creación de una visa especial o permisos a un extranjero para ingresar al territorio nacional es una decisión del Gobierno Nacional que no puede ser tomada por el Congreso de la República y ordenada por éste de manera perentoria.

Con el proyecto de ley se está desconociendo la competencia atribuida expresamente por el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política al poder Ejecutivo, en titularidad del señor Presidente de la República, y por ende la discrecionalidad en el manejo de las relaciones internacionales.

La Constitución Política, en el numeral 2 del artículo 189, faculta expresamente al Presidente de la República para «Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso».

En este contexto, es evidente que la dirección de las relaciones internacionales, es de exclusividad del Presidente de la República, y es en virtud de esta atribución constitucional que goza de discrecionalidad para ejercerla sin que desde el ámbito constitucional se establezca un trámite adicional para desempeñar la función de otorgamiento de la visa en atención a los postulados de la actividad migratoria.

En el sistema constitucional colombiano, el Congreso de la República tiene la facultad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho, como quiera que la Constitución Política le asigna la función de «*hacer las leyes*», y aunque se trata de una competencia amplia, y así lo ha reconocido la Corte Constitucional, en sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994, cuando consideró: «*...no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado*».

Sobre el aspecto del manejo de las relaciones internacionales, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1050/2012, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle, consideró:

«El ejercicio del poder legislativo sólo puede ser ejercido por el Congreso de la República dentro de los límites que establece el orden constitucional vigente. Son varios los casos en los cuales un determinado contenido normativo no puede ser objeto de una ley de la República, bien sea, por ejemplo, porque su contenido materialmente contraría alguna regla o algún mandato constitucional, o porque la ley se ocupa materialmente de una cuestión que, en democracia, no le es dado definir a un parlamento. /.../. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, en virtud de la cláusula general de competencia, un amplio margen de configuración en cabeza del legislador en múltiples y variados asuntos como, por ejemplo, el régimen penal, las reglas contractuales, los tipos societarios, los procedimientos judiciales, la seguridad social, los mecanismos para enfrentar el conflicto interno, el derecho de asociación, las reglas disciplinarias, o la función pública. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido y protegido los límites constitucionales que enmarcan la labor legislativa. /.../. Uno de los límites que fija la Constitución a la cláusula general de competencia radicada en el legislador, resaltado por la Corte, se refiere a las competencias de otras ramas del poder público, como lo es el poder Ejecutivo. No solamente se entiende prohibido para el legislador abordar cuestiones reservadas a la iniciativa gubernativa, la facultad del Gobierno Nacional de decidir de manera exclusiva si se somete o no a discusión en el parlamento determinados asuntos (art. 154, CP). La facultad constitucional del Gobierno de tener iniciativa para legislar de manera privativa, en ciertos asuntos, le otorga el poder de establecer cuándo incluirlos en la agenda legislativa. Son asuntos cuya decisión en democracia la toma el Congreso de la República, pero la oportunidad de cuándo y en qué sentido dar la deliberación, se confiere al Gobierno Nacional.

/.../

Como lo ha indicado de forma reiterada la Corte Constitucional, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración del orden legal. Salvo los límites constitucionales, que son parámetros jurídicos mínimos y no máximos, las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República pueden construir el ordenamiento jurídico de la manera como mejor crean conveniente. Muchas leyes deben ocuparse de desarrollar aspectos básicos de la Constitución. Ahora bien, la manera como se realice ese desarrollo legal y cuál sea el alcance que se le dé, tanto dogmática como prácticamente, es una decisión que depende del foro político. El Congreso de la República es la institución llamada a canalizar los intereses, demandas, exigencias o propuestas sociales y transformarlas, mediante una deliberación abierta, pública y respetuosa de los derechos de todas las personas y comunidades, en reglas generales y abstractas para toda la sociedad. Dicha Corporación tiene la cláusula general de competencia y, en tal medida es la autoridad llamada a expedir las leyes, reformarlas o derogarlas.²

/.../

5.2. La Constitución establece que Corresponde al Presidente de la República, (i) como Jefe de Estado, (ii) como Jefe de Gobierno y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa, ocuparse de las relaciones internacionales. Expresamente se radican en cabeza suya las siguientes funciones: (1) ‘dirigir las relaciones internacionales’; (2) ‘nombrar a los agentes diplomáticos y consulares’, (3) recibir a los agentes diplomáticos y consulares de otros Estados, y (4) ‘celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso’.

/.../

5.2.1. La medida contemplada en la norma legal, implica una interferencia significativa en relación con las competencias del Ejecutivo. Si bien es cierto, reconocer el beneficio de pasaporte diplomático a las autoridades parlamentarias nacionales no implica ‘dirigir las relaciones internacionales’, ni decirle al Gobierno Nacional cómo ha de manejar las relaciones internacionales del País con otras naciones y entidades de derecho internacional, de forma definitiva. El objeto de la ley acusada tampoco es nombrar agentes diplomáticos y consulares colombianos en el exterior; recibir a agentes de tal tipo en el País; o celebrar un tratado o convenio con otro Estado. Ninguno de estos aspectos constituye explícitamente el objeto de la ley acusada. No obstante, la medida legislativa adoptada por el Congreso de la República sí conlleva una interferencia

²Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-564 de 1995 (José Gregorio Hernández Galindo).

considerable en las competencias propias del poder ejecutivo, como se pasa a explicar a continuación.

5.2.2. Bajo el orden constitucional vigente, el Congreso de la República tiene prohibido interferir mediante la expedición de leyes, en el ejercicio autónomo e independiente de funciones y facultades constitucionales que, por competencia, corresponden a otras entidades e instituciones.

El principio constitucional de separación de poderes (art. 113, CP) se ve afectado cuando, mediante una ley de la República, el Congreso se inmiscuye en los asuntos y competencias propias de otras ramas del poder público (art. 136, CP). Especial relevancia tienen en esta materia las funciones que, en el contexto de un régimen presidencial, se han otorgado a la cabeza de la rama ejecutiva. El propio Congreso de la República ha reconocido estos límites en su reglamento, la Ley 5ª de 1992 (arts. 51, 52 y 257), especialmente en materia diplomática.» - Negrilla fuera del texto

De acuerdo con la premisa jurisprudencial reseñada, se puede evidenciar que el proyecto de ley en estudio vulnera los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia, al crear una visa especial o permiso de ingreso al país. Esta determinación interfiere en las competencias y funciones del Presidente de la República en materia de dirección de las relaciones internacionales, porque le impone un deber de actuación al poder Ejecutivo impostergable, en un asunto en la cual la Constitución Política le reconoce competencia, esto es: en el manejo de las relaciones internacionales.

Conforme a lo anterior, el Presidente de la República en virtud del numeral 16 del Artículo 189 de la Constitución política de Colombia expidió el Decreto 0869 de 2016, "Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.", en el cual a través del numeral 11 del artículo 21 del mencionado decreto, se estableció:

"11. Dirigir y coordinar la expedición de pasaportes y visas, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales e instruir y supervisar a las entidades que el Ministerio determine en el proceso de expedición de pasaportes, apostilla y legalización de documentos, de conformidad con los convenios que se suscriban sobre la materia y gestionar su reconocimiento internacional".

En razón a que del estudio realizado del proyecto de ley se observa un vicio en su procedimiento que afectaría a futuro su constitucionalidad, se considera que no es procedente apoyar la continuación del trámite legislativo, porque invade la competencia privativa del Ejecutivo en esta materia, y coarta la libertad que debe tener el Presidente de la República en el ejercicio de la soberanía para autorizar el ingreso y permanencia de un extranjero en el territorio nacional.

Cancillería

Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia

Página 6 de 6

En estos términos, de forma respetuosa, presento las objeciones de constitucionalidad sobre el proyecto de ley N° 029/17 C «*Por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones*»

Cordialmente,

Firmado Digitalmente por: 2017/10/03



FRANCISCO JAVIER ECHEVERRI LARA
Viceministro de Asuntos Multilaterales